

Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur

Rafael DOMÍNGUEZ-MARTÍN
rafael.dominguez@unican.es
Cátedra de Cooperación
Internacional y con Iberoamérica,
Universidad de Cantabria, España

Financial cooperation for development, DNA of South-South Cooperation

ResumenAbstract

1. Introducción
2. Cooperación financiera, técnica y económica: historia y definiciones
3. Los tres pilares de la CSS como régimen internacional alternativo
4. CSS para el desarrollo y su métrica: la importancia decisiva del crédito concesional
5. CSS de China, ahora espejo para el CAD
6. Conclusiones: desmitificando la CSS
7. Bibliografía

Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur*

Rafael DOMÍNGUEZ-MARTÍN
rafael.dominguez@unican.es
Cátedra de Cooperación
Internacional y con Iberoamérica,
Universidad de Cantabria, España

Financial cooperation for development, DNA of South-South Cooperation

Citar como:

Domínguez-Martín, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):62-86

Resumen

El objetivo del presente artículo es valorar el peso y las implicaciones que tiene el componente reembolsable de la financiación al desarrollo ofrecida por China. La pertinencia de fijarse en la cooperación financiera reembolsable de China no deriva solo de su importancia cuantitativa, sino de dos aspectos cualitativos que contribuyen a un entendimiento más cabal de la CSS en general: la financiación reembolsable constituye la base sobre la que se apoya el pilar del diálogo político característico de la CSS, que, desde sus inicios, intentó fraguar alianzas para el cambio de las relaciones económicas internacionales; y la cooperación financiera reembolsable, como verdadero ADN de la CSS, marca la tendencia hacia la que se ha encaminado la financiación de la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Palabras clave: cooperación Sur-Sur, cooperación reembolsable, cooperación financiera, cooperación china.

Cite as:

Domínguez-Martín, R. (2016). Cooperación financiera para el desarrollo, ADN de la cooperación Sur-Sur. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(1):62-86

Abstract

The aim of this article is to assess the weight and implications of the refundable component of financing for development offered by China. The relevance of focusing on the reimbursable financial cooperation of China derives not only from its quantitative importance, but of two qualitative aspects that contribute to a fuller understanding of SCC in general: reimbursable financing is the basis on which the dialogue pillar rests characteristic of the SCC, which, since its inception, sought to forge alliances for change in international economic relations policy; and reimbursable financial cooperation, as true SSC's DNA, marks the trend towards the financing of the new agenda of Sustainable Development Goals has been headed.

Keywords: South-South Cooperation, repayable cooperation, financial cooperation, Chinese cooperation.

* Este artículo es una versión actualizada de parte del documento de trabajo de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (Universidad de Cantabria), titulado "El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil", _Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo_, 2015/01. Agradezco a los revisores anónimos los comentarios, siendo mía en exclusiva la responsabilidad por las opiniones y posibles errores y omisiones.

1 Introducción

El objetivo del presente artículo es valorar el peso y las implicaciones que tiene el componente reembolsable de la financiación al desarrollo ofrecida por China. En la construcción del relato que sobre la cooperación Sur-Sur (CSS) como herramienta de la política exterior se hace en América Latina, la cooperación financiera reembolsable ha desaparecido. El discurso en torno a la CSS como relación horizontal —que arranca del Plan de Acción de Buenos Aires (1978) sobre la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD)— es coherente con el mandato de las agencias, secretarías o direcciones de cooperación internacional centrado en la cooperación no reembolsable, siguiendo la estela de la Agencia Brasileña de Cooperación en el marco de las reuniones de CTPD del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) desde 1987, con su reflejo posterior en los informes de la Secretaría General Iberoamericana (Segib) desde 2007. En este sentido, se podría aventurar que Buenos Aires envolvió el todo (la CSS como aspiración a un Nuevo Orden Económico Internacional), con sus valores de solidaridad, horizontalidad, respeto de la soberanía, no condicionalidad y beneficio mutuo, vinculados fundamentalmente a una parte (la CTPD) y, por ello, es en buena medida responsable de la retórica autolegitimadora de la CSS que desde América Latina se ha transmitido a los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (Sanahuja 2011; Ayllón 2013; Celac 2014). Esta mistificación no es una cuestión sin importancia, en la medida en que tiene un doble efecto perverso: impide el análisis comparativo de los proveedores latinoamericanos y asiáticos de CSS y, al entorpecer el entendimiento cabal de la misma, obstaculiza el fortalecimiento de la CSS para el desarrollo como proyecto de régimen internacional (Khor 2015).

La pertinencia de fijarse en la cooperación financiera reembolsable de China no deriva solo de su importancia cuantitativa (que es aplastantemente superior a la de la CTPD que hacen entre sí todos los países de América Latina), sino de dos aspectos cualitativos que se relacionan con la acepción sociológica de solidaridad: el sentimiento de unidad basado en metas e intereses comunes. El primero de esos aspectos cualitativos es que la financiación reembolsable constituye la base sobre la que se apoya el pilar del diálogo político característico de la CSS, que, desde sus inicios, intentó fraguar alianzas para el cambio de las relaciones económicas internacionales, mediante «una solidaridad de oposición, de resistencia y de bloqueo» (Milani y Carvalho 2014), aunque esta unión «contra» fracasó luego al no concretar el «para» mediante el establecimiento de una «plataforma común» (Haq 1980). El segundo elemento cualitativo es que la cooperación financiera reembolsable, como verdadero ADN de la CSS, marca la tendencia hacia la que se ha encami-

nado la financiación de la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a partir de la noción de solidaridad basada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas (Besharati 2013; Yu 2014), incluido en los documentos de la Agenda de Acción de Addis Abeba (julio de 2015) y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (septiembre de 2015).

Estas tres afirmaciones sobre la relevancia cuantitativa y cualitativa de cooperación financiera reembolsable en la CSS deben tomarse como las hipótesis de trabajo para contrastar. Por lo demás, la presente indagación sigue el método de análisis documental con un enfoque interdisciplinar de economía política internacional, a partir del estudio de caso del país que, por el peso de su cooperación reembolsable, puede considerarse como la primera superpotencia de la CSS.

La estructura del artículo es como sigue. En el siguiente apartado se establecen las definiciones de cooperación financiera, técnica y económica, de acuerdo con los principales estándares internacionales en su evolución histórica. En el tercer y cuarto apartados se aclaran las definiciones de CSS como régimen internacional alternativo y CSS para el desarrollo y la métrica correspondiente a esta última en cuanto a la importancia decisiva que otorga al crédito concesional. En el quinto apartado se analiza la cooperación reembolsable de China y su correspondencia con las definiciones de CSS y CSS para el desarrollo, que finalmente es sobre la que ha convergido el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) con su propuesta de Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). Finalmente, en la última sección de conclusiones se apuntan los principales elementos que aporta el trabajo en la línea de desmitificar la CSS y abrir un debate sobre la comprensión de la misma como proyecto de construcción de un nuevo régimen internacional.

2

Cooperación financiera, técnica y económica: historia y definiciones

La cooperación financiera se distingue de la cooperación técnica en que supone transferencia de fondos que pueden ser de dos tipos: no reembolsables (también denominados no retornables o a fondo perdido) y reembolsables. Los fondos no reembolsables se concretan en apoyos presupuestarios y sectoriales, contribuciones a organizaciones multilaterales no financieras y fondos multidonantes y operaciones de canje y cancelación de deuda; son, por tanto, donaciones, subvenciones o contribuciones a fondo perdido. Por el contrario, los fondos reembolsables incluyen créditos concesionales, créditos a la exportación, líneas de financiación, contribuciones

a organismos multilaterales financieros y garantías de crédito y de emisión de deuda (Milani *et al.* 2013; Besharati *et al.* 2015).

Frente a la cooperación financiera, la cooperación técnica se estructura como transferencia de recursos humanos y conocimientos incorporados en el capital humano que contienen dichos recursos, a partir de una lógica —que ya estaba implícita en el Punto Cuarto del discurso de Truman (1949) en el que se lanzó la idea de la cooperación con las áreas subdesarrolladas, y en el Programa Ampliado de Asistencia Técnica (PAAT, aprobado por el Ecosoc en ese mismo año)— consistente en elevar las capacidades de absorción de la cooperación financiera. Lógicamente, la cooperación técnica tiene un coste real y de oportunidad, que queda reflejado solo de manera parcial en los fondos no retornables de la cooperación financiera porque hay una cierta proporción de dicho coste que no se monetariza (Jolly *et al.* 2004; Domínguez y Tezanos 2012). El sistema de cooperación internacional para el desarrollo de Naciones Unidas (NNUU) se fundamentó desde el primer momento en la cooperación técnica hasta el punto de que el PAAT, que llegó a tener delegaciones en 115 países en desarrollo, fue el embrión del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), creado en 1965. La financiación de la cooperación técnica, tras un largo debate acerca de si la ayuda al desarrollo debía ser en forma de donación o crédito, dio lugar al establecimiento del Sunfed (Fondo Especial de NNUU para el Desarrollo) a partir de una primera propuesta realizada en 1949 por el prestigioso economista indio V. K. R. V. Rao. A pesar de su nombre, el Fondo Especial no fue una institución de crédito, así que, desde entonces, la cooperación técnica (una vez que la resolución 1383, de la Asamblea General en 1959 sustituyó el concepto de asistencia técnica) se tendió a identificar con cooperación financiera no reembolsable (Jolly *et al.* 2004; Domínguez y Tezanos 2012; Ayllón 2013; Jenks 2015).

Mientras la cooperación financiera y técnica se concibieron como apoyos al desarrollo de un país en concreto, la cooperación económica se define, en el ámbito propio de la CSS, como las «medidas de apoyo de acción conjunta a nivel interregional, que serán puestas en práctica por todos los países en desarrollo», incluyendo el fortalecimiento de la cooperación e integración económicas (a nivel subregional, regional e interregional), medidas comerciales, apoyos técnicos y financieros a sectores productivos e infraestructuras y medidas monetarias y financieras (Conferencia sobre CEPD 1977). Por tanto, la denominada Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD) abarca aspectos comerciales, de inversión, cooperación financiera y la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), que es un «instrumento fundamental» de la CEPD, como se señala en el Plan de Acción de Buenos Aires (1978).¹

A partir de estas nociones de CEPD y CTPD, la narrativa tradicional de la CSS se fue construyendo sobre los valores de solidari-

1 Plan de Acción para Promover y Realizar la CTPD. Plan de Acción de Buenos Aires 1978, en http://www.concursos2015.cancilleria.gob.ar/userfiles/Plan_de_Accion_de_Buenos_Aires_1978.pdf.

dad, horizontalidad entre iguales, respeto de la soberanía, no condicionalidad y mutuo beneficio (NNUU 2010; 2015; Ayllón 2013; Nel y Taylor 2013; Chaturvedi 2014; Besharati y Esteves 2015; Agarwal 2015; Khor 2015; Besharati *et al.* 2015). Pero, en el caso de América Latina, las agencias, secretarías y direcciones de cooperación que se empezaron a crear a finales de los ochenta se adhirieron a esos valores para identificar la parte (CTPD) con el todo cuando se abandonó la terminología políticamente peligrosa de CEPD, que apelaba a la *collective self-reliance* (Martner 1980) por la más digerible para los países desarrollados de CSS, que remitía al diálogo Norte-Sur y la interdependencia global (Haq 1980; Brandt Commission 1983; Quilligan 2002). La CTPD y su Plan de Acción de Buenos Aires (1978) opacaron a la CEPD y los planes de mucho mayor alcance de las Conferencias respectivas de México (1976) y Caracas (1981), en las que se consideró a la CTPD como un mero instrumento de la CEPD. Este reduccionismo de la CSS a la CTPD, explicable por el abatimiento de la *collective self-reliance* durante la aplicación de los programas de ajuste estructural en los ochenta y noventa, proyecta una falsa imagen de debilidad de la CSS para el desarrollo como equivalente a la CTPD, que, siendo muy justamente valorada por parte de los actores por su aporte cualitativo, es lo que la Segib contabiliza en sus informes desde 2007. El problema de esta operación reduccionista es que distorsiona la realidad porque el componente reembolsable (crédito concesional) es el tipo de flujo de financiación al desarrollo cuantitativamente más importante de la CSS, no de ahora sino desde sus orígenes en 1955. Al fin y al cabo, la palabra solidaridad, que tanto resuena en la CSS, viene de *obligatio in solidum*: la responsabilidad común de los ciudadanos ante las deudas (Nel y Taylor 2013).

3 Los tres pilares de la CSS como régimen internacional alternativo

La CSS nació de la confluencia del movimiento de países no alineados (MNOAL 1961), tras la Conferencia de Bandung (1955) y la creación del G77 (1964) en el seno de la Unctad (Conferencia sobre Comercio y Desarrollo), a la que luego se invitaría a China (que había asistido a Bandung) como asociado permanente cuando tomó su asiento en NNUU en 1971 (en ese año se incorporó también Cuba al grupo). La CSS fue, así, un intento de construir coaliciones internacionales para cambiar el orden económico mundial, con una división del trabajo entre las posiciones de enfrentamiento (MNOAL) y las de concertación (G77) (Martner 1980). Entonces, como ahora, los países del CAD intentaron cooptar a los países del Sur mediante diálogo político lubricado con Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que es lo que significó la Alianza para el Progreso

(1961) en tanto que antídoto al contagio de la revolución cubana. Pero la voluntad de los países de América Latina de unirse al Grupo Afroasiático del MNOAL (en el que Cuba se había integrado en 1961) se acabó concretando gracias al liderazgo intelectual de Raúl Prebisch acumulado en la Cepal cuando en 1962 se aprobó la resolución 917 de la Asamblea General de NNUU para celebrar, dos años después, la I Unctad. Ahí se trenzaría la alianza tricontinental del G77, marcando el inicio de «la época dorada de la cooperación económica internacional» que duró hasta finales de los setenta (Toye 2014; Sauvart 2014; Dubey 2014).

La CSS, asociada a la acción colectiva para construir una arquitectura institucional internacional conforme a las preferencias de los países del Sur, se vio fortalecida no solo con los aportes intelectuales provenientes del estructuralismo cepalino, sino también con la teoría de la dependencia (Jolly *et al.* 2004). La opinión de Xiaoyun y Carey (2014) de que la CSS permaneció «largamente al margen de las agendas del Movimiento de los No Alineados y del G77 y G77 + China» resulta insostenible. Por el contrario, hay buenas razones para considerar que la intervención del representante cubano en la I Unctad, Ernesto *Che* Guevara, marcó al límite el discurso revisionista de la CSS que diez años después se concretaría en la propuesta para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) (Sauvart 2014). Con su denuncia de los organismos de Bretton Woods, el Che proporcionó la artillería militante de la Unctad que su compatriota Prebisch no podía desplegar por su cargo diplomático, gracias al cual, empero, ganó la primera batalla al resistirse a las presiones de los países desarrollados para introducir un método de voto ponderado similar al del Banco Mundial o el FMI (Jolly *et al.* 2004; Jazairy 2014). El Che señaló la injusticia de dejar fuera de la Conferencia a la República Popular China y a otros países socialistas, mientras se invitaba a la Unión Sudafricana del *apartheid* y, sobre todo, propuso acabar con «la explotación del mundo dependiente» cambiando las reglas del comercio y la financiación internacionales para el desarrollo («la ley inexorable de la filosofía del despojo»), de manera que permitieran elevar el volumen y valor de las exportaciones y modificar su estructura para salir de la trampa del deterioro estructural de los términos de intercambio (que se suavizaba con la «ayuda»).^2

La CSS hizo desde sus inicios un uso intensivo de los tres pilares que incluye la cooperación internacional para el desarrollo como herramienta de política exterior. El primero fue el diálogo político, concretado en acuerdos intergubernamentales con el fin de forjar alianzas colectivas a favor de un NOEI que permitiera salir del subdesarrollo: la Declaración Conjunta de los países en desarrollo realizada al término del primer período de sesiones de la Unctad en 1964, reconoció a esta nueva institución «como un paso significativo en la creación de un orden económico nuevo y justo» (cfr. Boutros-Ghali 2006).^3 El segundo pilar lo constituyeron los acuerdos comer-

2 Véase el discurso completo en http://pf-memoriahistorica.org/PDFs/1972/PF_155_doc.pdf.

3 El NOEI, aprobado en 1974, incluyó demandas para incrementar la soberanía de los países en desarrollo sobre sus decisiones económicas, recursos naturales e inversión extranjera directa de las multinacionales; mejorar los términos de intercambio y el acceso a los mercados de los países desarrollados; reducir el coste de la transferencia de tecnología; elevar el esfuerzo de ayuda al desarrollo de los países del CAD alcanzando el 0,7% de su PNB; reducir la carga de la deuda, y aumentar el poder de decisión de los países en desarrollo dentro del Banco Mundial, el FMI y NNUU (Jolly *et al.* 2004).

ciales y de integración que surgieron de dicho diálogo y que tenían idéntico objetivo: cabe recordar que el mandato de la Unctad (resolución 1995 de 1964) era «fomentar el comercio internacional, especialmente con miras a acelerar el desarrollo económico», mediante, entre otras medidas, «negociar y aprobar instrumentos jurídicos multilaterales en la esfera del comercio» y que también, como señala Boutros-Ghali (2006), «ninguna otra organización ha estado tan implicada, y por un período tan prolongado, en cuestiones de integración regional». Finalmente, el tercer pilar fue la cooperación financiera y técnica con propósitos asimismo desarrollistas (Domínguez 2012; Zhang *et al.* 2015; Besharati *et al.* 2015). En la era de Bandung, el carácter desarrollista de la CSS fue un dato para los países del G77 desde el momento de ese primer despertar del Sur (Amin 2014), y por eso la Unctad (2011) considera ahora que los objetivos de la CSS (el apoyo y fortalecimiento del Estado desarrollista y la construcción de capacidades productivas) deberían ser transversalizados en las estrategias nacionales de desarrollo de los Países Menos Desarrollados (LDC en sus siglas en inglés). Esta tradición desarrollista explica que el G77 describa su propia historia de los últimos cincuenta años como un camino para «consolidar el desarrollo nacional», con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de NNUU de 1986 como su hito más importante.⁴

La cooperación reembolsable forma parte del ADN desarrollista de la CSS dentro de su tercer pilar de cooperación financiera y técnica. Entre las principales peticiones de la Conferencia de Bandung (1955), además del «pronto establecimiento del Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico» (que entregaría luego solo donaciones), se reclamó «la asignación por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo de una mayor proporción de sus recursos a países de Asia y África; la pronta creación de la Corporación Financiera Internacional, que debe incluir en sus actividades el apoyo a la inversión de capital, y el aliento a la promoción de empresas conjuntas entre los países de Asia y África».⁵

Dos décadas después, la Conferencia sobre CEPD de México (1976), inexplicablemente olvidada por la literatura de CSS (como muestra el reciente trabajo de Besharati *et al.* 2015), buscaba operacionalizar el concepto de autosuficiencia colectiva (*collective self-reliance*) que venía de la III Conferencia del MNOAL (Lusaka 1970) y la Declaración de Argel de 1973 (Martner 1980), para lo cual intentó revitalizar la idea de la cooperación financiera. En México se alcanzó el punto álgido del discurso emancipador de la CSS que algunos Gobiernos de América Latina ahora promueven aunque solo se acuerdan del inocuo Plan de Acción de Buenos Aires (1978). Al definir el objetivo de la CEPD como «la vigorización de su independencia política y económica y la autonomía económica colectiva, en cumplimiento con los objetivos del Nuevo Orden Económico Internacional», las acciones consecuentes eran de mucho más amplio calado. La Conferencia aprobó un conjunto de medidas para el fortaleci-

4 Véase el documento de la Cumbre del G77 y China en el 50 aniversario de la creación del grupo, Declaración de Santa Cruz. Por un Nuevo Orden Mundial para el Vivir Bien, disponible en <http://prensa.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2014/06/Declaraci%C3%B3n-de-Santa-Cruz.pdf>.

5 Véase el comunicado final de la Conferencia Asia-África de Bandung en http://franke.uchicago.edu/Final_Communique_Bandung_1955.pdf.

miento de la cooperación e integración económicas a nivel subregional, regional e interregional, así como una lista de acciones de carácter comercial, productivo, monetario y financiero, en donde se planteó «la posibilidad de establecer y poner en funcionamiento un Banco de los Países en Desarrollo» (Conferencia sobre CEPD 1977).

México fue seguido por la Conferencia de CEPD de Caracas (1981), cuyo Plan de Acción planteó varias medidas de cooperación financiera, entre las cuales destacan: el llamamiento a los países en desarrollo de la OPEP para aumentar sus participaciones en los bancos de desarrollo regional y subregional existentes, con el fin de reorientarlos hacia «las necesidades reales de los países en desarrollo», el incremento también de sus depósitos en otros bancos de países en desarrollo y la compra de deuda pública de los mismos, la creación de un Fondo de Garantía de Crédito a la Exportación, la creación de entornos económicos favorables y la mejora del marco regulatorio (incentivos fiscales y tratados de doble imposición) para atraer inversión extranjera de otros países en desarrollo, un «tratamiento especial» (preferente) a las empresas de los países en desarrollo en las licitaciones públicas internacionales convocadas por otros países en desarrollo y la reanudación del proyecto del «Banco para los Países en Desarrollo».⁶

En paralelo el Grupo Especial de Trabajo del Foro del Tercer Mundo, una asociación de científicos sociales e intelectuales del G77 creada en 1973 (con figuras como Samir Amin, Jagdish Bhagwati, Mahbub ul Haq, Fernando Henrique Cardoso, Oswaldo Sunkel o Enrique Iglesias) había propuesto en 1975 «el establecimiento de un Centro para el Desarrollo del Tercer Mundo», como «la contraparte tercermundista de la OECD» (Foro del Tercer Mundo 1975). Mahbub ul Haq (1980), asesor del presidente del Banco Mundial, la concretó ya en un «Secretariado del Tercer Mundo», con el fin de disponer de una «estructura institucional» que ofreciera a los países del Sur un «mayor poder colectivo de negociación a nivel internacional». Gonzalo Martner (1982), economista chileno director de la Oficina de Planificación, Programación y Evaluación de NNUU, abogó luego por «una especie de “Organización de Cooperación entre Países en Desarrollo”» como contraparte de la OCDE y el CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica). En 1990 la Comisión del Sur planteó la creación de un Secretariado del Sur, que quedó después reducido al Centro del Sur, cuyas operaciones se iniciaron en 1995. La idea se retomó más tarde en el XVII Encuentro de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe (2005), cuando Roberto Guarneri, secretario permanente del SELA, pidió crear una «OCDE del Sur» (South Commission 1990; UNDP 2009; Gosovic 2014).

Semejantes intentos chocan con el nombre que debe tomar la nueva institución (cuya evolución terminológica es sintomática de la pérdida de poder negociador que tuvo lugar entre 1980 e inicios

6 Véase <http://www.g77.org/doc/CPA-F.html>. Este banco es en esencia el que propuso recuperar Hugo Chávez con su idea de «Banco del Sur», y que ya en 1990 había asumido la Comisión del Sur creada en 1987 en el seno del MNOAL (South Commission 1990).

de los 2000 por parte de los países en desarrollo), debido a las connotaciones históricas negativas que tiene todo lo que recuerde al CAD (Ojeda 2010; Besharati 2013). Y, por supuesto, chocan también con el problema de identificación de qué es lo que se pretende medir. El Core Group de Socios de Cooperación del Sur, que, con el apoyo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de NNUU (Undesa), es uno de los principales resultados de la Conferencia de Proveedores de CSS celebrada en Delhi en 2013 bajo el patrocinio de India, ha iniciado esa tarea. En la primera reunión del Core Group (integrado por Egipto, Etiopía, Kenia, Nigeria, Sudáfrica, China, India, Indonesia, Kuwait, Qatar, Turquía, Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela), celebrada en diciembre de 2013 en Estambul, la idea que se manejó fue tomar como modelo el sistema de reporte de la Segib, que solo recoge la cooperación técnica, lo que, según Bracho (2015), sería un paso atrás en relación con los informes del Consejo Económico y Social de NNUU (Ecosoc), que se analizan a continuación. En todo caso, las últimas noticias de la reunión de marzo de 2015 del Network of Southern Think Tanks (NeST, creado en 2014 para dar seguimiento a la Conferencia de Delhi), con la participación de Brasil, Colombia, México, Uganda, Kenia, Malawi, Mozambique, Zimbabue, Sudáfrica, Turquía, Tailandia, India y China, es que se contará con el sistema de NNUU (PNUD, Unctad, Undesa y Unossc), así como otros organismos regionales (Segib y Nepad) para el reporte de los flujos de CSS, dando libertad a los países para realizar informes nacionales en los que se incluyan las actividades de CSS de carácter financiero reembolsable (Besharati *et al.* 2015).

4

CSS para el desarrollo y su métrica: la importancia decisiva del crédito concesional

Antes de establecer que la parte reembolsable del pilar de la cooperación financiera y técnica de la CSS para el desarrollo es fundamental y constitutivo de la misma, merece la pena detenerse previamente, con un propósito heurístico, en las definiciones generales de la CSS de NNUU, que son tan claras como distintas. La doctrina del NNUU tiene una definición paraguas de la CSS, que «cubre todos los tipos de intercambio político y económico entre países, empresas y organizaciones de la sociedad civil del Sur, incluyendo comercio, inversiones y tecnología» (Undesa 2010); es decir, se trata de la antigua definición de CEPD despojada de connotaciones emancipadoras (*collective self-reliance*), y una definición restringida de CSS para el desarrollo, la que se refiere al pilar de cooperación financiera y técnica, como «préstamos concesionales y subvenciones (y cooperación técnica) proporcionados para

propósitos de desarrollo», siendo dicha cooperación la que tiene lugar «entre los miembros del G77 y China» (Undesa 2010). En consecuencia, lo que hacen China (con sus «paquetes» de inversión extranjera, créditos comerciales, préstamos concesionales y donaciones) o India (con su ayuda y líneas de crédito para la promoción del comercio y las inversiones en sus «pactos de desarrollo») es CSS o «ayuda con comercio» (Mwase y Yang 2012; Mlachila y Takebe 2012; Chaturvedi *et al.* 2014; Barone y Spratt 2015), que va más allá de la definición restringida de CSS para el desarrollo consensuada en el marco de NNUU (Besharati *et al.* 2015).

Por su parte, los países del G77, a través de su brazo institucional en NNUU que es la Unctad como órgano de la Asamblea General, definen la CSS en la lógica de los tres pilares como «los procesos, instituciones y arreglos diseñados para promover la cooperación política, económica y técnica entre los países en desarrollo en la búsqueda de objetivos de desarrollo común» y, por tanto, consideran que la CSS tiene un «alcance multidimensional, que abarca la cooperación en áreas tales como comercio, finanzas, inversión, así como el intercambio de conocimientos, habilidades y experiencia técnica entre los países en desarrollo» (Unctad 2010). La Unctad recuerda expresamente que la CSS «es un concepto mucho más amplio que la cooperación técnica entre los países en desarrollo o la cooperación económica [acuerdos comerciales y de integración y cooperación financiera] entre los países en desarrollo» (Unctad 2010), lo que, sin duda, al apelar al pilar del diálogo político que fue por donde empezó esta cooperación, supone un olvido (quizá para no incomodar a los países desarrollados que hacen contribuciones voluntarias al organismo) de lo que realmente significó la CEPD en su momento.

Por último, el PNUD recoge la definición literal de la Unctad de los tres pilares y la extiende al hablar de un «marco amplio para la colaboración entre los países del Sur en las dimensiones política, económica, social, cultural, ambiental y técnica, que involucra dos o más países en desarrollo», o simplemente es la que se ocupa «de países en desarrollo que trabajan juntos para encontrar soluciones a desafíos de desarrollo comunes» (UNDP 2013). Y, en la misma línea, el informe RIS/Undesa (2013) para la Conferencia de Proveedores de CSS señala que esta cooperación «es multifacética, cubriendo diferentes áreas, tales como el comercio, la inversión, la cooperación en Ciencia y Tecnología, las PYME, y la facilitación del comercio con el potencial de fomentar la integración regional, que es un paso importante para la integración global».

Centrándonos ahora en el tercer pilar de la CSS (la cooperación financiera y técnica), cabe señalar que también hay definiciones muy precisas al respecto en los documentos generados por el Foro de Cooperación para el Desarrollo (FCD) de NNUU. Este FCD, establecido en 2007 por iniciativa del G77 después de la Conferencia Milenio + 5, es reconocido por los países del Sur como el ámbito de

máxima legitimidad para fijar las reglas de juego de la CSS como proyecto de régimen internacional (UNDP 2009; Chanana 2010; Besharati 2013; Esteves y Assunção 2014; Ocampo 2015; Jenks 2015), así que sus definiciones serán un punto de partida de lo que se vaya a medir como cooperación financiera reembolsable. Hasta ahora, el FCD ha producido en sus cuatro reuniones (2008, 2010, 2012 y 2014) lo que se podría denominar una doctrina de la CSS reembolsable para el desarrollo. Si la cooperación tradicional Norte-Sur comenzó con una mezcla de cooperación técnica y financiera (con un alto componente reembolsable) (Domínguez y Tezanos 2012), la CSS también comparte esta misma característica que la narrativa latinoamericana tiende a orillar, pese a que es la base sobre la que se asienta el pilar del diálogo político característico de esta cooperación.

Como señala el estudio inicial del Ecosoc (2008) para el FCD, «prácticamente toda la ayuda bilateral al desarrollo del Sur es en forma de préstamos y subvenciones para proyectos», pero, «mientras que algunos contribuyentes del Sur proporcionan solo subvenciones, y casi todos ofrecen cooperación técnica en esta forma, la ayuda para programas y proyectos se ofrece principalmente como préstamos». Estos préstamos tienen distintos grados de concesionalidad (elemento de subvención de un crédito) de acuerdo con las metodologías de cálculo del FMI (35% de suelo) y la OCDE-CAD (25% de suelo). Según el estudio, la mayoría de los contribuyentes del Sur otorgan préstamos concesionales superiores a esos suelos, lo que garantiza que no producen sobreendeudamiento en los países prestatarios. Así, tomando como referencia la tasa de descuento del 10% asociada a la definición de la AOD por parte del CAD operativa hasta 2016 (que refleja el coste de oportunidad de los fondos prestados para el prestamista en la época en la que se aprobó la definición de AOD), y las condiciones de madurez, período de gracia y tipo de interés, los préstamos del Gobierno de China tienen un grado de concesionalidad del 75%, los del China Eximbank de entre el 24,3 y el 67,6%, los del Gobierno de India del 53,1 al 56,5%, y el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (Bandes) otorga préstamos con elevada concesionalidad a los países de Índice de Desarrollo Humano (IDH) bajo (77,3%) y de entre el 14,1 y el 28,4% a los de IDH medio, mientras que Petrocaribe ofrecería préstamos con un nivel de concesionalidad del 59,5%, que está en el rango de subvención de otros países y organismos vinculados a la cooperación energética, como Arabia Saudí, Kuwait, el Fondo de la OPEP o el Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África (Ecosoc 2008; Domínguez 2015).

El siguiente informe del Ecosoc (2009) adelanta la definición de CSS basada en los tres pilares con el fin de ir más allá de la ayuda (la CSS «no solamente abarca los flujos financieros, tales como préstamos y subvenciones para proyectos y programas sociales e inversión en infraestructuras, sino que también abarca la coopera-

ción a través del intercambio de experiencias, transferencias de tecnologías y habilidades, acceso preferencial a los mercados y apoyo orientado al comercio y las inversiones»), para después detenerse de nuevo en el pilar de cooperación financiera y técnica. El informe propone una definición de CSS para el desarrollo en este apartado en la que se subraya «la transferencia genuina de recursos de un país oferente de programas de cooperación a las economías de los países socios», y distingue claramente entre las subvenciones (transferencias en efectivo o especie que no generan deudas para el receptor, donde se incluyen la cooperación técnica y el alivio de la deuda) y los préstamos, «que pueden ser transferencias en efectivo o en especie, de las que resulta una deuda legal». El informe recuerda que «muchos socios del Sur también proporcionan proyectos de cooperación en forma de préstamos» (Ecosoc 2009).

En este documento ya se discuten los propósitos de los préstamos y el tema de la concesionalidad. En el primer caso, y atendiendo a la definición propuesta de CSS («transferencia genuina de recursos»), se considera que los préstamos deben formar parte de la definición de CSS para el desarrollo, incluyendo los créditos a la exportación, dado que «muchos socios del Sur proporcionan un tipo de financiación mediante crédito a la exportación que es por completo en apoyo al desarrollo económico de los países socios, y si está o no atado no afecta a su propósito económico», en contraste con la definición de AOD que excluye dichos créditos. Respecto a la concesionalidad, se remite al criterio del informe anterior del Ecosoc (2008) en el sentido de cumplir con unos suelos aceptados internacionalmente. Finalmente, en la definición de CSS para el desarrollo también se propone la inclusión del alivio de la deuda, que «constituye una importante forma de transferencia de recursos a muchos países beneficiarios de la CSS durante más de una década, al permitirles usar el dinero que deberían pagar como servicio de la deuda para financiar otros gastos, tales como salud, educación y el desarrollo de sectores sociales» (Ecosoc 2009). En conclusión, el Ecosoc aboga por una nueva definición de síntesis del tercer pilar de la CSS para el desarrollo que abarca «las donaciones y préstamos concesionales (incluyendo los créditos a la exportación) proporcionados por un país del Sur a otro para financiar proyectos, programas, cooperación técnica, alivio de la deuda y asistencia humanitaria y sus contribuciones a las instituciones multilaterales y los bancos regionales de desarrollo» (Ecosoc 2009).⁷

Recapitulando, la CSS para el desarrollo es mucho más que la cooperación técnica (cuya importancia se deriva de la alta valoración que hacen de ella los Gobiernos), y dentro del componente de transferencia genuina de recursos no solo incluye donaciones (recursos a fondo perdido en la terminología de la ABC), sino principalmente préstamos con distintos grados de concesionalidad, la mayor parte de los cuales se ofrece «en condiciones altamente favorables» (NNUU 2014).

7 En el informe del secretario general de NNUU sobre treinta años de CSS, se recalca la presencia del componente reembolsable: «Esta asistencia para el desarrollo incluye conocimientos y experiencias compartidos, capacitación, transferencias de tecnología, contribuciones en especie, acuerdos para la distribución de costos, préstamos en condiciones favorables, líneas de crédito y otras muchas innovaciones» (NNUU 2009).

CSS de China, ahora espejo para el CAD

Gracias a su superciclo de crecimiento económico China se situó en la primera década del siglo XXI como el principal proveedor de CSS, la cual ha utilizado como una herramienta clave de poder blando en su estrategia exterior de ascenso pacífico (Morrison 2015). Sin embargo, para Estados Unidos, China se convirtió a mediados de los 2000 en un auténtico *juggernaut* (Dillon y Tkacik 2005). China, con 3,4 billones (12 ceros) de dólares en reservas de divisas en su cuenta corriente en noviembre de 2015, es la superpotencia de la CSS para el desarrollo: a gran distancia de Brasil (357.000 millones de dólares), India (352.000 millones de dólares) y Venezuela (por debajo de 15.000 millones de dólares), aunque con el detalle en este último caso de que sus reservas de petróleo probadas de casi 300.000 millones de barriles son las mayores del mundo y, por tanto, su potencial de cooperación energética sigue siendo enorme (Domínguez 2015).

Las estimaciones más recientes de la ayuda internacional de China,⁸ siguiendo la métrica de la AOD neta del CAD, alcanzan los 7.100 millones de dólares para 2013, lo que situaría a la RPC como el sexto mayor proveedor de ayuda, por detrás de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Japón y Francia, cuando en 2001 se situaba en el puesto decimosexto (Kitano y Harada 2014). En 2013, la parte reembolsable de la ayuda china alcanzaría el 49% (el porcentaje real debería ser algo mayor al desagregar sus contribuciones a organismos multilaterales financieros) y en el acumulado 2001-2013 se situaría como mínimo en el mismo porcentaje. Ahora bien, siguiendo la metodología del Ecosoc (2009), la métrica de la ayuda china debería incluir asimismo otros 7.000 millones de dólares en créditos concesionales a la exportación, de manera que la transferencia genuina de recursos alcanzaría los 14.100 millones de dólares, situándose entonces China como cuarto mayor proveedor por delante de Japón, con un esfuerzo del 0,15% de su PNB, comparativamente superior para su nivel de PIB per cápita al de varios países del CAD, y vis a vis mayor que el de España, Italia o Corea del Sur (Lin y Wang 2015), con lo que China alcanzaría la meta de financiación para la agenda pos-2015 propuesta para los países de renta media alta (0,10%) por Schmidt-Traub y Sachs (2015). Recalculando el componente reembolsable sobre la nueva suma, el 77% de la ayuda china sería crédito concesional, lo que confirma que en la CSS para el desarrollo esa es la parte del león asiático.

A medio camino entre ambos porcentajes (49 y 77) queda la cifra oficial que el Ministerio de Comercio de China ofreció en su último informe sobre ayuda internacional de 2014, con los datos del período 2010-2012, en los que a partir de los cálculos oficiales (que excluyen varias partidas que el CAD contabiliza como AOD, e incluyen créditos concesionales que el CAD considera Otros Flujos Ofi-

8 En China, el Foreign Aid Department (FAD) se creó en 1999 con dependencia del Ministerio de Comercio y, aunque ha habido debates académicos y anuncios sobre la creación de una agencia y la formulación de una ley de cooperación (Renzio 2013; Yu 2014; Xiaoyun y Carey 2014; Lin y Wang 2014), a la fecha de publicación de este trabajo sigue la subdivisión de 2009 del FAD en el Department of Aid to Foreign Countries (que es el que maneja la CSS) y el Department of International Cooperation (que es el que mantiene la interlocución con los donantes del CAD) (Gu *et al.* 2014; Barone y Spratt 2015; Zhang *et al.* 2015).

ciales, esto es, por debajo del nivel de concesionalidad del 25%) el crédito concesional supondría el 56% de la ayuda internacional de China (State Council 2014). El elevado peso del crédito concesional en la ayuda china se puede comprobar indirectamente en sus operaciones de cancelación y canje de deuda, que, a diferencia de la métrica del CAD, no se incluyen en sus cifras oficiales de ayuda: 10.000 millones de dólares desde 2000 (Roy 2014). La ayuda china en 2010-2012 se distribuyó en un 51,8% para África, 30,5% para Asia y 8,4% para América Latina, con un 61,1% del total destinado a los LDC y otros países de renta baja (State Council 2014).

El peso tan elevado del crédito concesional en la ayuda china se explica por la enorme influencia que sus bancos públicos tienen en la financiación del desarrollo. China cuenta con el banco de desarrollo más grande del mundo, el Banco de Desarrollo de China (CDB en sus siglas en inglés) y la agencia de crédito a la exportación, el China Eximbank, también de mayor tamaño. Desde la creación de ambos en 1994 han sido el brazo armado financiero para ejecutar el diálogo político como pilar de máximo nivel dentro de la CSS de China con Asia (Cumbres Asean-China desde 1996), África (Foro de Cooperación África-China [Focac] desde 2000) y recién con América Latina (I Foro de Cooperación Celac-China en 2015). En 2013 China lanzó el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB), comprometiéndose a suscribir 50.000 millones de dólares, que llegarán hasta los 100.000 millones de dólares con las aportaciones de los 57 socios (de ellos 18 europeos, 3 africanos y Brasil) que mostraron interés en participar dentro del plazo límite (30 de abril de 2015). Al final China retiene el 26% del poder de voto en el AIIB, lo que es suficiente para ejercer el poder de veto, que será administrado por el presidente Jin Liqun, exvicepresidente del Banco Asiático de Desarrollo. En abril de 2016 está previsto que entre en funcionamiento el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) de los Brics (con un primer crédito denominado en RMB), que cuenta con 50.000 millones de dólares de capital suscrito a partes iguales por cada uno de los socios. Las previsiones (probable y optimista) de cartera de créditos para estos dos bancos, que tendrán sede en Shanghái, indican que el AIIB podría alcanzar entre 50 y 116.000 millones de dólares y el NDB entre 67 y 128.000 millones de dólares en 2025, y se supone que existirá una división regional del trabajo restringiendo sus actividades el primero a Asia, que servirá para reforzar el diálogo político dentro de la Organización de Cooperación de Shanghái (lanzada por China, Rusia y varias repúblicas ex soviéticas en 1996) y la iniciativa de integración de Eurasia «Una Ruta Un Cinturón» (con financiación adicional del Silk Road Infrastructure Fund), mientras que el segundo se concentrará principalmente en África y América Latina. Ambas instituciones forman parte de una iniciativa de CSS multilateral que anuncia una nueva fase de las relaciones internacionales de consecuencias sistémicas con la que China pretende consolidar un centro financiero internacional alter-

nativo a Hong Kong, Londres o Nueva York (Lin y Wang 2014; 2015; Luna 2014; BPC Team 2014; Humphrey 2015; Humphrey *et al.* 2015; Agarwal 2015; Khor 2015; Abdenur 2015; Abdenur y Folly 2015; Cepal 2015; Griffith-Jones 2015; García Herrero *et al.* 2015).

El NBD, que plantea un serio desafío al Banco Mundial en el campo de la financiación y las estrategias de desarrollo (se ocupará no solo de los proyectos de infraestructuras, sino también de proyectos productivos), está organizado, además, para evidenciar el déficit de gobernanza democrática de la vieja hermana de Bretton Woods, con nuevas reglas basadas en un delicado sistema de equilibrios y contrapesos con el que los Brics quieren anunciar su transformación de *rule takers* en *rule makers* y de bloqueadores de normas en emprendedores de normas (Abdenur y Folly 2015). Aunque la presidencia del NDB queda reservada para los socios fundadores (que la rotarán entre ellos), la membresía estará abierta a todos los Estados de NNUU. En NBD tendrá presidentes de cinco nacionalidades frente al Banco Mundial, donde solo ha habido una (en el caso del FMI de 11 posibles, solo ha habido de 6 nacionalidades con 5 repeticiones de un solo país: Francia). Los Brics, que tendrán iguales suscripciones (10.000 millones de dólares cada uno) e iguales derechos de voto en el consejo, no podrán tener menos del 55% de dichos derechos (ese será entonces el poder de veto, frente al que ejerce ahora Estados Unidos en el Banco Mundial con su suelo del 15%) y, por tanto, ninguno de los Brics en solitario tendrá poder de veto. El derecho de voto de los miembros no prestatarios no podrá exceder el 20%, lo que significa que los países desarrollados no podrán controlar el poder dentro de ese grupo a menos que se coaliguen con otros tres Brics para hacer minoría de bloqueo. Además, el poder de voto de los miembros no fundadores no podrá exceder del 7% del total de los derechos de voto y solo podrán ejercer influencia si se combinan con varios miembros fundadores (Agarwal 2015; Abdenur y Folly 2015).

Entretanto llegan esos cambios en ciernes, simplemente un par de notas para mostrar la magnitud de la financiación del desarrollo internacional que ya ha alcanzado la gran banca estatal de China: el CDB, como banco mixto para la construcción de infraestructuras y proyectos industriales en el exterior, y el China Eximbank, cuyos créditos sí tienen carácter concesional. Ambos apoyaron la estrategia de internacionalización de las empresas chinas y el aseguramiento de la provisión a largo plazo de recursos naturales Go Global lanzada en 1999, proporcionando crédito oficial a corporaciones chinas para expansiones y adquisiciones en el extranjero y también a compañías, Gobiernos e instituciones financieras de otros países para la compra de bienes y servicios chinos (Breslin 2013; Dussel 2015; Gransow 2015; Ilyásova y Sérbinov 2015). El CBD financia el Fondo Africano de Desarrollo (creado en 2006 con 1.000 millones de dólares y actualmente dotado con 5.000 millones de dólares) asociado al Focac, el Fondo China-Venezuela (establecido en 2007

con 6.000 millones de dólares que luego se completaron con otros 20.000 millones de dólares) y el Fondo Cooperativo de Desarrollo China-Países de Habla Portuguesa (creado en 2013 con 1.000 millones de dólares). En 2012 el CDB proporcionó crédito comercial internacional para la construcción de infraestructuras por valor de 224.500 millones de dólares, mientras que el China Eximbank otorgó crédito a la exportación y también otros créditos preferenciales para proyectos de desarrollo por 35.000 millones de dólares (Mlachila y Takebe 2012; Barone y Spratt 2015; Zhang *et al.* 2015).

Para calibrar estas cifras, baste señalar que las dos principales ventanillas de crédito del Banco Mundial en ese año (IBRD como ventanilla comercial y la IDA como ventanilla blanda) suministraron 35.300 millones de dólares de acuerdo con su memoria anual. En 2013, el CDB y el China Eximbank ofrecieron créditos internacionales por 261.000 y 96.000 millones de dólares respectivamente (OCDE 2015), mientras que las dos principales agencias del Banco Mundial ofrecieron 31.500 millones de dólares, la Corporación Financiera Internacional 19.300 millones de dólares, y los cuatro bancos regionales de desarrollo (Interamericano, Asiático, Europeo y Africano) alcanzaron conjuntamente los 46.900 millones de dólares (Barone y Spratt 2015; Humphrey 2015). Es decir, el CDB y el China Eximbank prestaron 3,5 veces más que todo el Grupo Banco Mundial y los cuatro bancos regionales de desarrollo juntos.

Solo en América Latina los dos gigantes chinos proveyeron de más crédito oficial a la región entre 2005 y 2014 (119.000 millones de dólares) que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el US Eximbank juntos.⁹ El China Eximbank otorgó 67.200 millones de dólares de crédito concesional a África entre 2001 y 2010 (Barone y Spratt 2015) y la financiación china para infraestructuras en el África subsahariana supuso en 2001-2008 en 34% del total (Lin y Wang 2014). Y el Plan de Acción del V FOCAC para 2013-2015 proporcionó una línea de crédito de 20.000 millones de dólares (Renzo 2013). En América Latina, el Plan de Cooperación de los Estados Latinoamericanos y Caribeños-China (2015-2019) aprobado tras la I Cumbre China-Celac (2015) anuncia fondos y múltiples líneas de crédito por valor de 65.000 millones de dólares (Cepal 2015), de los que se concretaron en mayo de 2015 30.000 millones de dólares en un Fondo China-América Latina.¹⁰ En noviembre de 2015 China anunció dos nuevos fondos para la lucha contra el cambio climático y en apoyo a la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 por valor de 5.100 millones de dólares, lo que, según Martin Khor, director ejecutivo del South Centre, cambiará «el escenario de la cooperación para el desarrollo» (Khor 2015).

Toda esta artillería financiera china para el desarrollo se completa con los denominados cuatro grandes, que otorgaron conjuntamente financiación internacional por valor de otros 373.000 millones de dólares, si bien sus operaciones en el exterior suponen

9 Véase http://www.thedialogue.org/map_list.

10 Véase el Plan <http://www.chinacelacforum.org/chn/zywj/t1230945.htm> y la noticia de 20 de mayo de 2015 en <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=26402&itemid=129586>.

una parte muy inferior de su cartera de crédito en comparación con el CDB y el China Eximbank (tabla 1). China, por tanto, tendrá el peso decisivo de la financiación pública de la nueva agenda de desarrollo pos-2015. Como señala Luna (2014), China «no solo es la estrella de los Brics, sino que es la estrella mundial».

Bancos	Crédito total (1)	Crédito internacional (2)	(2)/(1)%
Agricultural Bank of China	1.182	51	4
Bank of China	1.245	99	8
China Construction Bank	1.406	100	7
Industrial and Commercial Bank of China	1.642	123	8
China Eximbank	243	96	40
China Development Bank	1.170	261	22

Tabla 1

Principales bancos públicos de China (datos de 2013 en miles de millones de dólares)

Fuente: OCDE (2015).

Indudablemente, la experiencia de China en CSS para el desarrollo con financiación reembolsable ha cambiado el panorama de la cooperación internacional. Tras los infructuosos intentos del CAD para cooptar a estos «donantes emergentes» (u «otros proveedores») antes (Tortora 2011) y después de Busan (Atwood 2012) hacia el campo de las métricas y disciplinas de la OCDE sobre eficacia de la AOD, se ha pasado al extremo opuesto de copiarles directamente hasta en la retórica (nunca más ayuda, ahora cooperación) (Domínguez 2013; Chaturvedi 2014; Bracho 2015; Agarwal 2015), si bien hay que señalar que la revisión de la contabilidad de la AOD en esta nueva carrera de mínimos (o, si se prefiere, convergencia con las métricas Ecosoc de la CSS) ya se empezó a preparar en 2011 (Domínguez 2013). La nueva ideología que legitima estas prácticas está muy avanzada y esta vez llega ya de China: se trata de una narrativa que elude el discurso de la eficacia de la ayuda para situarse en el del aprendizaje y la transformación conjunta, en línea con la vieja tradición milenaria de enseñar a pescar de Lao Tse. Su autor intelectual es el execonomista jefe (y, por ende, exvicepresidente) del Banco Mundial, Justin Yifu Lin, como coautor de dos importantes contribuciones de febrero de 2014 y enero de 2015. Su idea es *integrar* a las economías emergentes en el «sistema de apoyo global al desarrollo» contabilizando el esfuerzo público total del proveedor (para el desarrollo de los receptores) considerando todos los flujos oficiales: AOD + OFO, los créditos concesionales a la exportación tal y como había previsto el Ecosoc (2009), y los cuasi OFO si los montos provienen de bancos públicos, fondos soberanos y empresas estatales o paraestatales (Lin y Wang 2014; 2015). La propuesta anticipa la TOSSD del CAD, delineada en la Conferencia de Alto Nivel de este organismo y su comunicado final de diciembre de 2014. La diferencia ahora es que el CAD quiere

incluir en la TOSSD lo que la definición de la CSS para el desarrollo del Ecosoc (2009) había propuesto antes y algunas cosas más: no solo los créditos a la exportación a la manera también de India y China (Chaturvedi 2014; Agarwal 2015; Besharati *et al.* 2015), sino todo el crédito público concesional o comercial con propósitos de desarrollo o para la financiación de bienes públicos globales que se consideran habilitadores (*enablers*) del mismo (paz, seguridad, cambio climático) (DAC/OECD 2014).

Todo esto forma parte del juego para negociar el contenido del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (Bracho 2015), que, no por casualidad, adelantó China en la Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Beijing 1991 (Yu 2014).

6 Conclusiones: desmitificando la CSS

Esta investigación partió de la evaluación de la relevancia e implicaciones de la cooperación financiera reembolsable para la CSS en particular y la cooperación internacional para el desarrollo en general. Ello ha permitido delimitar los conceptos de cooperación financiera (reembolsable y no reembolsable), cooperación técnica y cooperación económica. La CEPD abarca aspectos comerciales, de inversión, cooperación financiera y la propia CTPD, y desde sus orígenes se vinculó a la *self-reliance* colectiva de los países del Sur por medio de la construcción de alianzas para el cambio en las reglas de juego internacionales que caracterizó a la era de Bandung (1955-1980). La propia definición de la CSS —y sus tres pilares del diálogo político, los acuerdos comerciales y de integración y la cooperación financiera y técnica— es coherente también con ese propósito desarrollista que absorbió la ideología dominante de la época a partir del relato de que una convergencia con los países desarrollados era posible. Luego, la crisis de la deuda y los ajustes posteriores de la travesía neoliberal (aproximadamente 1980-2000) hicieron que la CSS se replegara conceptualmente en la CTPD, que era solo una parte de un todo bastante mayor.

Efectivamente, la CSS para el desarrollo es mucho más que la bien valorada cooperación técnica, y dentro del componente de transferencia genuina de recursos, que es el punto de partida de la métrica de la CSS establecida por los organismos de NNUU, no solo incluye donaciones (recursos a fondo perdido y operaciones de cancelación y canje de deuda), sino principalmente préstamos con distintos grados de concesionalidad y, dentro de ellos, créditos a la exportación atados. Si se acepta como buena esta definición estándar internacional dada por el Ecosoc y discutida recientemente por el NeST (Network of Southern Think-Tanks 2015), el análisis de la

cooperación financiera reembolsable de China permite confirmar las tres hipótesis de la investigación sobre la relevancia cuantitativa (en términos de montos) y cualitativa (como fraguadora de alianzas) de esta modalidad para la CSS. La cooperación del CAD con su propuesta de TOSSD no solo ha vuelto en este punto a su pasado, sino que ha acabado convergiendo con la CSS desde la retórica a la métrica. La lección histórica, que invita a reescribir la trayectoria de la cooperación internacional para el desarrollo en los últimos sesenta años, es que como el CAD no pudo cooptar la CSS pasó directamente a copiarla, aunque seguirá intentando lo primero a través de la cooperación triangular (Abdenur y Marques Da Fonseca 2013) o de la reciente incorporación de China (julio de 2015) al Centro de Desarrollo de la OCDE.

Refiriéndose a que «ciertos países del Sur tienen recursos que en vez de ser depositados en los mercados financieros y bajo el control monetario de la triada [EEUU, UE y Japón] [...] podrían romper el monopolio del Norte en este dominio y el chantaje de la ayuda que lo acompaña», Samir Amin (2009) concluye contundentemente: «El Sur puede prescindir del Norte, lo contrario no es cierto» (Amin 2009). Al margen de si tal aseveración se puede mantener en la actual coyuntura de fuerte interdependencia (Starrs en Wiśniewski 2015; García Herrero *et al.* 2015; Mayer 2015), la pregunta final es si estos países a los que se refiere Amin tienen la voluntad de construir, con China a la cabeza, una globalización contrahegemónica (Evans 2008) a modo de «multipolaridad emancipadora» (Thakur 2013), o si, por el contrario, estamos en un proceso de reestructuración del capitalismo basado en una nueva «globalización Sur-Sur» que reproduce las lógicas centro-periferia (Mohan 2013; Henderson *et al.* 2013; Slipak 2014). El propio Amin (2010) se queda en el punto medio al hablar de que China lo único que busca es «una nueva globalización sin hegemonía» que podría consolidar este segundo despertar del Sur iniciado cuando el país decidió su estrategia Go Global en 1999.

Así que, por ahora, lo único que se puede aventurar es que China utilizará su cooperación financiera reembolsable desde sus bancos de desarrollo (con la nueva generación del NDB y el AIIB) para configurar esas relaciones siguiendo los valores de *minima moralia* que ha desplegado históricamente la CSS para el desarrollo: sin condicionalidades de política económica, centrándose más en la viabilidad de los proyectos que en factores macroeconómicos o de sostenibilidad de deuda y volviendo a los fundamentos del desarrollo económico (infraestructuras y sectores productivos) como cambio estructural (Niu 2014; Chin 2014). Está por ver si también consiguen transitar desde la estrategia de desarrollo conducida por las exportaciones a otra dirigida por el crecimiento de los salarios y el empleo (Ghosh 2015; García Herrero *et al.* 2015; Mayer 2015).

En el momento álgido, aunque retrospectivamente crepuscular, de la época dorada de la CSS como *coalition building*, Martner (1980) habló de una estrategia tercermundista para crear «“nuevos centros” en el “Sur” que reemplazasen gradualmente el centro tradicional en el “Norte” estableciendo nuevas formas de relaciones económicas internacionales». Pues bien, esos nuevos centros ya están aquí y han venido para quedarse. El reto de la futura línea de investigación que inicia este trabajo será analizar qué forma le darán estos centros emergentes al nuevo orden poshegemónico, mediante la construcción de un régimen internacional de CSS usando de nuevo su cooperación financiera reembolsable para, esta vez, intentar cambiar el capitalismo desde dentro en vez de confrontarlo desde fuera como hicieron en el período del NOEI (Golub 2013).

7 Bibliografía

- ABDENUR AE (2015). O que o novo Banco de Desenvolvimento do Brics representa para China (e vice-versa)? IBASE, Trincbeiras, abril.
- ABDENUR AE, FOLLY M (2015). The New Development Bank and the institutionalization of the BRICS. *R/evolutions. Global Trends & Regional Issues* 3(1):66-93.
- ABDENUR AE, MARQUES DA, FONSECA JME (2013). The North's Growing Role in South-South Cooperation: keeping the foothold. *Third World Quarterly* 34(8): 1475-1491.
- AGARWAL M (2015). New Development Bank: A Contribution to Development Finance. RIS (Research and Information System for Developing Countries) Policy Brief 68.
- AMIN S ([2009] 2014). Aid for development. En: S Amin. *Pioneer of the Rise of the South*. Springer, Cham, pp. 125-137.
- AMIN S (2010). *Escritos para la transición*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia y Oxfam, La Paz.
- AMIN S (2014). *Theory is History*. Springer: Cham.
- ATWOOD B (2012). *Creating a Global Partnership for Effective Development Cooperation*. Center for Global Development Essay.
- AYLLÓN B (2013). La cooperación Sur-Sur y triangular. ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional? Quito: IAEN.
- BARONE B, SPRATT S (2015). Development Banks from the BRICS. IDS Evidence Report 111.
- BESHARATI AN (2013). Common Goals and Differentiated Commitments. The Role of Emerging Economies in Global Development. German Development Institute Discussion Paper 26/2013.
- BESHARATI AN, ESTEVES P (2015). Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. *Contexto Internacional* 37(1):289-330.
- BESHARATI AN *et al.* (2015). Developing a conceptual framework for South-South Cooperation. Network of Southern Think-Tanks, Africa Chapter Working Document, septiembre.
- BOUTROS-GHALI B (2006). Reinventar la Unctad. Centro del Sur, Documento de Investigación.
- BPC TEAM (2014). New Development Bank. Forum with Research Fellows. BRICS Policy Center.
- BRACHO G (2015). In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda. German Development Institute Discussion Paper 1/2015.
- BRANDT COMMISSION (1983). *Common Crisis. North-South Co-operation for World Recovery*. Londres, Pan Books.

- BRESLIN S (2013). China and the South: Objectives, Actors and Interactions. *Development and Change* 44(6):1273-1294.
- CELAC (2014). Marco conceptual de la cooperación internacional para el desarrollo de la Celac. Costa Rica, Celac.
- CEPAL (2015). América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CHANANA, D (2010). India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects. *ARI Elcano*, 123/2010.
- CHATURVEDI S (2014). Features of South-South Cooperation and Global Dynamics. *Forum for Indian Development Cooperation Policy Brief* 1.
- CHATURVEDI S *et al.* (2014). Indian Development Cooperation: The State of the Debate. *IDS Evidence Report*, 95.
- CHIN GT (2014). The BRICS-led Development Bank: Purpose and Politics beyond the G20. *Global Policy* 5(3):366-373.
- CONFERENCIA SOBRE CEPD (1977). Principales decisiones aprobadas en la Conferencia sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo, celebrada en Ciudad de México del 13 al 22 de septiembre de 1976. *Nueva Sociedad* 27: 154-161.
- DAC/OECD (2014). DAC High Level Meeting. Final Communiqué, 16 de diciembre de 2014. <http://www.oecd.org/dac/dac-hlm.htm>.
- DILLON DR, TKACIK JJ (2005). China and ASEAN: Endangered American Primacy in Southeast Asia. *Backgrounder*, 1886.
- DOMÍNGUEZ R (2012). La cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo mapa del poder económico mundial: la emergencia de África Subsahariana. En: VL Gutiérrez Castillo (ed.). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo con África Subsahariana*. Jaén, Universidad de Jaén, pp. 249-276.
- DOMÍNGUEZ R (2013). Más allá de la ayuda: una nueva métrica de la AOD post-2015. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 47:31-45.
- DOMÍNGUEZ R (2015). El tamaño importa: la financiación reembolsable en la Cooperación Sur-Sur de China, India, Venezuela y Brasil. *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, 2015/01.
- DOMÍNGUEZ R y TEZANOS S (2012). Donaciones y créditos concesionales: impacto en el desarrollo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 29:119-154.
- DUBEY M (2014). La importancia histórica del Grupo de los 77. *Crónica ONU* 11(1). <http://unchronicle.un.org/es/article/los-comienzos-del-grupo-de-los-77/>.
- DUSSEL E (2015). La «omnipresencia» del sector público de China y su relación con América Latina y el Caribe. *Nueva Sociedad* 259:34-44.
- ECOSOC (2008). Trends in South-South and triangular development cooperation. *Background Study for the Development Cooperation Forum*.
- ECOSOC (2009). South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data. *Support to UN Development Cooperation Forum 2010*.
- ESTEVES P y ASSUNÇÃO M (2014). South-South Cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN. *Third World Quarterly* 35(10):1775-1790.
- EVANS P (2008). Is an Alternative Globalization Possible? *Politics & Society* 36(2): 271-305.
- FORO DEL TERCER MUNDO (1975). Propositiones para un nuevo orden económico internacional. Documento provisional del Grupo Especial de Trabajo del Foro del Tercer Mundo. *Nueva Sociedad* 21:75-85.
- GARCÍA HERRERO A *et al.* (2015). From Old to New China: Tectonic Shifts for Asia in 2016? *Natixis Special Report Economic Research*, diciembre.
- GHOSH J (2015). Beyond the Millenium Development Goals: A Southern Perspective on a Global New Deal. *Journal of International Development* 27(3):320-329.
- GOLUB P (2013). From the New International Economic Order to the G20: how the «global South» is restructuring world capitalism from within. *Third World Quarterly* 34(6):1000-1015.
- GOSOVIC B (2014). Recuerdos de medio siglo junto al Grupo de los 77. *Crónica ONU* 51(1). <http://unchronicle.un.org/es/article/recuerdos-de-medio-siglo-junto-al-grupo-de-los-77/>.
- GRANSOW B (2015). Inversiones chinas en infraestructura: ¿una situación en la que todos ganan? *Nueva Sociedad* 259:93-105.

- GRIFFITH-JONES S (2015). Financing Global Development: The BRICS New Development Bank. German Development Institute Briefing Paper, 13/2015.
- GU J, CHEN Y, ZHANG Y (2014). Understanding China's Approaches to International Development. IDS Policy Briefing 75.
- HAQ M UL (1980). Beyond the Slogan of South-South Co-operation. *World Development* 8(10):743-751.
- HENDERSON J, APPELBAUM RP, HO SY (2013). Globalization with Chinese Characteristics. Externalization, Dynamics and Transformations. *Development and Change* 44(6):1221-1253.
- HUMPHREY C (2015). Development revolution or Bretton Woods revisited? The prospects for the BRICS New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank. ODI Working Paper, 418.
- HUMPHREY C *et al.* (2015). Multilateral development Banks in the 21st century. Three perspectives on China and the Asian Infrastructure Investment Bank. ODI Discussion Paper, noviembre.
- ILYÁSOVA M, SÉRBINOV I (2015). China a la conquista de Latinoamérica. <https://actualidad.rt.com/actualidad/192245-china-inversiones-proyectos-america-latina>.
- JAZAIRY I (2014). 50.º aniversario del Grupo de los 77 y China. *Crónica ONU*, <http://unchronicle.un.org/es/article/50-aniversario-del-grupo-de-los-77-y-china/>.
- JENKS B (2015). Cooperación para el desarrollo de las Naciones Unidas. Las raíces de una agenda de reforma. En: JA Ocampo (ed.). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires, Siglo XXI y Cepal, pp. 207-250.
- JOLLY R *et al.* (2004). *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis.
- JOY-OGWU U (1982). La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectiva en una relación emergente. *Nueva Sociedad* 60:27-38.
- KHOR M (2015). China cambia el escenario de la cooperación internacional. <http://www.ipsnoticias.net/2015/11/china-cambia-el-escenario-de-la-cooperacion-internacional/>.
- KITANO N, HARADA Y (2014). Estimating China's Foreign Aid 2001-2013. JICA Research Institute Working Paper 78.
- LIN JY, WANG Y (2014). China-Africa co-operation in structural transformation: Ideas, opportunities and finances. WIDER Working Paper, 2014/046.
- LIN JY, WANG Y (2015). China's Contribution to Development Cooperation: Ideas, Opportunities and Finances. FERDI Working Paper, 119.
- LUNA L (2014). La C de los Brics: el rol de China en la consolidación del grupo. *OASIS* 19:53-66.
- MARTNER G (1980). Una estrategia tercermundista para América Latina. *Nueva Sociedad* 51:7-32.
- MARTNER G (1982). La cooperación económica entre países en desarrollo. Necesidad de un diálogo Sur-Sur. *Nueva Sociedad* 60:5-25.
- MAYER J (2015). How Could the South Respond to Secular Stagnation in the North? German Development Institute Discussion Paper, 8/2015.
- MILANI CRS, CARVALHO TCO (2014). Cooperación Sur-Sur y política externa: la presencia de Brasil y China en el continente africano. En: C Ayala y J Rivera (coords.). *De la diversidad a la consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana*. México, Instituto Mora/BUAP-Cedes, vol. II, pp. 137-190.
- MILANI CRS, SUYAMA B, LOPES LL (2013). Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul. Que lições e desafios para o Brasil? Friedrich Ebert Stiftung Brasil. Análise.
- MLACHILA M, TAKEBE M (2012). FDI from BRICs to LICs: Emerging Growth Driver? IMF Working Paper, 11/178.
- MOHAN G (2013). Beyond the Enclave: Towards a Critical Political Economy of China and Africa. *Development and Change* 44(6):1255-1272.
- MORRISON WM (2015). China's Economic Rise: History, Trends, Challenges, and Implications for the United States. Congressional Research Service Report, 7-5700.
- MWASE N, YANG Y (2012). BRICs' Philopophies for Development Financing and Their Implications for LICs. IMF Working Paper, 12/74.

- NEL P, TAYLOR I (2013). Bugger thy Neighbour? IBSA and South-South Solidarity. *Third World Quarterly* 34(6):1091-1110.
- NeST (2015). Developing a conceptual framework for South-South Co-operation. NeST Africa, Working Document, septiembre.
- NIU H (2014). Millenium Development Goals (MDGs) and beyond: BRICS perspectives – the cases of Brazil and China. En: T Fues y J Ye (eds.). *The United Nations Post-2015 Agenda for Global Development: Perspectives from China and Europe*. Bonn, German Development Institute, pp. 99-113.
- NNUU (2009). Promoción de la cooperación Sur-Sur para el desarrollo: una perspectiva de 30 años. Informe del Secretario General. NNUU, Asamblea General, A/64/504.
- NNUU (2010). Documento final de Nairobi de la Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur. Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2009. NNUU, Asamblea General, A/RES/64/222.
- NNUU (2014). Tendencias y avances de la cooperación internacional para el desarrollo. Informe del Secretario General. NNUU, Consejo Económico y Social, E/2014/77.
- OCAMPO JA (2015). La gobernanza económica y social y el sistema de Naciones Unidas. En: JA Ocampo (ed.). *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Buenos Aires, Siglo XXI y Cepal, Buenos Aires, pp. 31-70.
- OCDE (2015). Chinese export credit policies and programmes. Trade Committee, Organisation for Economic Co-operation and Development, TAD/EGG(2015)3.
- OJEDA T (2010). La cooperación Sur-Sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido. *Relaciones Internacionales* 15:91-111.
- QUILLIGAN JB (2002). The Brandt Equation. 21st Century Blueprint for the Nes Global Economy. Filadelfia, Brandt 21 Forum.
- RENZIO P DE (coord.) (2013). China's Engagement in Africa: Responding to Growing Tensions and Contradictions. BRICS Policy Center Policy Brief.
- RIS/UNDESA (2013). Conference of Southern Providers. South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges. Conference Report. UNDESA, Research and Information System for Developing Countries y Ministry of External Relations (Government of India), Nueva Delhi.
- ROY S (2014). China and India «Rising Powers» and African development: Challenges and opportunities. The Nordic Africa Institute Occasional Paper.
- SANAHUJA JA (2011). Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación Sur-Sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano* 8:195-222.
- SAUVANT KP (2014). Los comienzos del Grupo de los 77. *Crónica ONU*, 51(1). <http://unchronicle.un.org/es/article/los-comienzos-del-grupo-de-los-77/>.
- SCHMIDT-TRAUB G, SACHS J (2015). Financing Sustainable Development: Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Parthnerships. SDSN Working Paper.
- SLIPAK AM (2014). América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o «Consenso de Beijing»? *Nueva Sociedad* 250:102-113.
- SOUTH COMMISSION (1990). The Challenge to the South. The Report of the South Commission. Nueva York: Oxford University Press.
- STATE COUNCIL (2014). China's Foreign Aid (2014). Information Office of the State Council. http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-07/10/c_133474011.htm.
- THAKUR, R (2013). How representative are BRICS? *Third World Quarterly* 35(10): 1791-1808.
- TORTORA P (2011). Common ground between Soth-South and North-South Co-Cooperation principles. OECD Directorate Issues Brief.
- TOYE J (2014). Assesing the G77: 50 year after Unctad and 40 years after the NIEO. *Third World Quarterly* 35(10):1759-1774.
- UNCTAD (2010). Economic Development in Africa Report 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership. Nueva York y Ginebra: United Nations.

- UNCTAD (2011). The Least Developed Countries Report 2011. The Potential Role of South-South Cooperation for Inclusive and Sustainable Development. Nueva York y Ginebra: United Nations.
- UNDESA (2010). International Development Cooperation Report. Development Cooperation for MDGs: Maximizing Results. Nueva York: United Nations.
- UNDP (2009). South Report 2009. Perspectives on South-South Cooperation for Development. Special Unit for South-South Cooperation. Nueva York: UNDP.
- UNDP (2013). Evaluation of UNDP contribution to South-South and triangular cooperation (2008-2011). Nueva York, UNDP Evaluation Office.
- WIŚNIEWSKI R (2015). BRICS: New Shareholders in the Global Capitalist System. Interview with Sean Starrs. *R/evolutions: Global Trends & Regional Issues* 3(1):96-118.
- XIAOYUN L, CAREY R (2014). The BRICS and the International Development System: Challenge and Convergence? *IDS Evidence Report*, 50.
- YU H (2014). China and Sustainable Development Goals (SDGs). En: T Fues y J Ye (eds.). *The United Nations Post-2015 Agenda for Global Development: Perspectives from China and Europe*. German Development Insitute, Bonn, pp. 45-51.
- ZHANG Y, GU J, CHEN Y (2015). China's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate. *IDS Evidence Report*, 116.